

Monuments et sites

Philippe Billet, Eric Naim-Gesbert, Jean Untermaier

Citer ce document / Cite this document :

Billet Philippe, Naim-Gesbert Eric, Untermaier Jean. Monuments et sites. In: Revue Juridique de l'Environnement, n°1-2, 1996. pp. 178-184;

doi : <https://doi.org/10.3406/rjenv.1996.3278>

https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1996_num_21_1_3278

Fichier pdf généré le 03/04/2018

La circulaire n° 94-38 du 22 avril 1994 relative aux modalités d'application de ces dispositions rappelle les deux objectifs du législateur (référence aux travaux parlementaires) :

- Préserver les chalets d'alpage (témoins architecturaux d'une civilisation agri-pastorale) ;
- Permettre la poursuite d'activités professionnelles saisonnières dans certains massifs.

La cour d'appel de Lyon, confirmant la position du tribunal administratif, indique bien les conditions fondamentales inhérentes à la délivrance d'un permis de construire, même pour un chalet d'alpage, et sanctionne l'autorisation délivrée en l'espèce, notamment quant :

- Aux conditions de desserte et d'accès des services de sécurité au chalet d'alpage ;
- A la fréquentation, aux modalités et à la période d'occupation au bâtiment ;
- Aux spécificités des servitudes d'urbanisme au regard des mesures de police et des pouvoirs du maire à ce titre.

Notons une décision plus récente du tribunal administratif de Strasbourg (18 juillet 1995, Alsace Nature, Sect. du Haut-Rhin et autres, n° 941524) où la juridiction précise, sans appliquer le texte susvisé lui-même, « qu'une ferme auberge pourrait être regardée, compte tenu de son mode d'exploitation, comme au chalet d'alpage ». C'est bien ce type d'interprétation qui peut constituer un véritable détournement des objectifs énoncés par le législateur.

Bernard DROBENKO,
CRIDEAU, Limoges.

MONUMENTS ET SITES

Monuments et sites naturels – Classement – Compétence du ministre de l'Environnement (non).

Par un arrêté en date du 29 avril 1993, le ministre de l'Environnement a classé au titre de la loi du 2 mai 1930 des parcelles de la commune de Maisons-Laffite supportant des écuries et des bâtiments équestres.

Saisi d'une requête en annulation pour incompétence, le tribunal administratif de Versailles, après avoir apprécié les compétences du ministre de l'Environnement et du ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme en matière de sites, fixées respectivement par l'article premier du décret n° 93-787 du 8 avril 1993 relatif aux attributions du ministre de l'Environnement – qui « veille à la protection (...) des sites » – et par l'article premier du décret n° 93-792 du 8 avril 1993 relatif aux attributions du ministre de l'Équipement – lesquelles comprennent « la protection des sites autres que les sites naturels » – conclut que :

« Le ministre de l'Environnement n'avait pas compétence pour prendre une telle mesure, qui ne concerne pas un site naturel et relevait donc [à la date où elle a été prise] de la compétence du ministre de l'Équipement. »

Il annule en conséquence l'arrêté de classement.

T.A. Versailles, 23 mai 1995, M. Barbe et autres, req. n° 932562 et 932563.

► Cette décision réveille le débat latent qui avait marqué le transfert au ministre chargé de la protection de l'environnement, de la compétence que la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque réservait au ministre chargé des affaires culturelles (décret n° 71-94 du 2 février 1971) avant que ce dernier en soit privé au profit du ministre chargé de l'équipement (voir D. de Bellescize, « Le problème de la répartition des compétences en matière de protection des sites entre le secrétariat d'Etat à la Culture et le secrétariat d'Etat à l'Environnement », *J.C.P.* 1975, éd. G, I, 2702 ; J. Lamarque, « Le droit de la protection de la nature et de l'environnement », *L.G.D.J.* 1973, mise à jour, 1975, p. 23 et s.).

Il a ainsi été jugé que le ministre chargé de l'environnement pouvait classer seul la montagne Sainte-Victoire (C.E., 4 avril 1990, Commune de Saint-Antonin-sur-Bayon et autres), mais que l'arrêté de classement d'un site qui présente à la fois le caractère de site naturel et de site non naturel (site bâti et non bâti) doit être contre-signé par les deux ministres (C.E., 6 mars 1974, Fauchon, *D.* 1974, I.R., p. 104).

Les conflits de compétences sont *a priori* évités grâce à l'existence d'un « guichet unique » au ministère de l'Urbanisme, le bureau des sites de la sous-direction des sites et des espaces protégés, qui relève des deux ministres. Ce service prépare les décisions concernant tous les sites, qu'ils soient naturels ou non et les soumet ensuite à la signature du ministre intéressé (voir R. Brichet, « Protection des sites : la loi du 2 mai 1930 », *J.-Cl. envir.*, fasc. n° 550, n° 5). Cette solution n'exclut cependant pas toute erreur, ainsi que l'illustre le présent jugement.

Site classé – Autorisation de travaux – Permis de construire (non) – Compétence du ministre de l'Équipement.

En application de l'article 12 de la loi du 2 mai 1930 sur les sites, le ministre chargé de l'équipement a autorisé l'aménagement d'un parcours de golf dans la vallée du Ru de Buzot, site classé par un décret du 14 juin 1978. Le maire de la commune de Chambourcy a alors accordé un permis de construire en vue de la réalisation de cet aménagement. Alors que le permis de construire était devenu définitif, le ministre de l'Équipement a autorisé certaines modifications au projet initial.

Cette décision a été déférée au tribunal administratif de Versailles, aux motifs que le pétitionnaire aurait également dû obtenir du maire la modification du permis de construire et que, les travaux portant atteinte à un site classé, ils devaient être précédés de son déclassement par décret en Conseil d'Etat.

Le Tribunal ayant fait droit à ces demandes, le Conseil d'Etat, saisi par la voie de la cassation par la société gestionnaire du golf, annule les décisions rendues en première instance, en considérant :

« D'une part, que les modifications autorisées, qui concernent les mouvements de sol, les déversoirs d'orages et les plantations, portent sur des travaux qui n'entrent pas dans le champ d'application du permis de construire défini à l'article L. 421-1 du Code de l'urbanisme. » Le ministre n'avait donc pas à exiger du pétitionnaire qu'il obtienne également la modification du permis de construire.

« D'autre part, que les aménagements au projet initial autorisés par la décision litigieuse doivent permettre " un mouvement général des sols plus doux ", un

meilleur respect des courbes naturelles du terrain et le maintien du ru de Buzot dans son cours initial ; qu'ainsi, contrairement à ce que est soutenu, les travaux litigieux ne sont pas susceptibles de porter au site classé une atteinte qui exigerait son déclassement par décret en Conseil d'Etat. »

C.E., 1^{er} mars 1995, Société Golf européen consultant et autres, req. n^{os} 138369, 138966, 142842 et 143620 (qui annule T.A. Versailles, 29 septembre 1992, Société civile du Désert de Retz, *Les petites Affiches*, 22 novembre 1992, n^o 140, p. 8).

- Il est certain que la délivrance d'un permis de construire en vue de l'aménagement d'un site classé doit au préalable recueillir l'accord du ministre compétent : l'article 12 de la loi du 2 mai 1930 dispose en effet que « les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits, ni être modifiés dans leur état ou leur aspect, sauf autorisation spéciale ». Cette autorisation relève ordinairement du ministre, sous réserve de la compétence du préfet prévue par le décret n^o 88-1124 du 15 décembre 1988 portant déconcentration de la délivrance d'autorisations exigées en vertu des articles 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 (art. 2) [2 *in fine*]. Toutefois, le principe de l'indépendance des polices fait que cette autorisation ne vaut pas permis de construire, celui-ci ne pouvant par ailleurs être délivré qu'avec l'accord exprès de l'autorité compétente (Code de l'urbanisme, art. R. 421-38-6). Le permis doit donc être obtenu lorsque les travaux en cause entrent dans son champ d'application ; si tel n'est pas le cas, seule l'autorisation ministérielle – ou préfectorale – est requise, ainsi que le souligne l'arrêt.

En tout état de cause, lorsque les travaux dénaturent littéralement le site et rendent de ce fait le classement sans objet, ils équivalent à un véritable déclassement qui, sauf dispositions contraires, ne peut être réalisé qu'en application du principe du parallélisme des formes. En l'occurrence, l'article 14 de la loi du 2 mai 1930 impose un décret en Conseil d'Etat et le ministre est évidemment incompétent (C.E., 11 janvier 1978, Association pour la défense et l'aménagement d'Auxerre, *A.J.D.A.* 1978, p. 345 ; chr. Dutheillet de Lamothé et Robineau, p. 315 ; *J.C.P.* 1979, éd. G, II, 19093, concl. Genevois).

En première instance, le tribunal administratif avait estimé qu' « une telle utilisation du site concerné implique donc sa totale transformation et notamment la substitution de son relief et de sa végétation à un relief et une végétation choisie en fonction des impératifs du jeu ; cette opération a nécessairement pour effet d'altérer profondément sa vocation et son aspect, et notamment de lui faire perdre entièrement le caractère de paysage rural propre à l'Ile-de-France ». Le Conseil d'Etat, pour sa part, avance des considérations d'ordre esthétique pour décider, comme il l'avait déjà fait auparavant (C.E., 5 décembre 1984, Régie nationale des usines Renault, *Dr. adm.*, 1985, n^o 64), que la dénaturation du site n'était pas constituée. Ces mêmes arguments lui évitent, par ailleurs, de recourir à la méthode dérivée du bilan qu'il avait appliquée au Mont-Blanc (C.E., 27 novembre 1985, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, *R.J.E.* 1986, p. 381) pour approuver la régularité des travaux litigieux.

Discutable par la conception « artificialisée » des sites naturels qui le sous-tend, cet arrêt ne règle pas pour autant le délicat problème de l'articulation entre les articles 12 (autorisation d'altération, voire de destruction du site) et 14 (déclassement du site par décret en Conseil d'Etat) de la loi du 2 mai 1930. En l'absence de critères précis, on n'évite pas dans certains cas le détournement de procé-



dure, celui-là même que les requérants reprochaient au ministre et qui a pourtant été maintes fois dénoncé par la doctrine (voir, par exemple, J. Untermaier, « De la compensation comme principe général du droit et de l'implantation des télésièges en site classé », note sous C.E., 27 novembre 1985, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, préc.).

Inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques – Dénomination du monument – Préjudice commercial (non).

L'exploitante d'un domaine viticole dans la zone d'appellation d'origine contrôlée de « Savennières - Roches-aux-Moines » a vu le bâtiment siège de son exploitation inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques sous la dénomination « Logis de la Cour à la Roche-aux-Moines ». Estimant que celle-ci était trop éloignée de l'appellation viticole officielle et risquait de lui causer un préjudice commercial important, en raison de l'incidence de cette désignation sur la dénomination de marques commerciales susceptibles d'être déposées par elle, elle demandait réparation à l'Etat sur le fondement de la faute en estimant que la dénomination aurait dû être « Logis de la Roche-aux-Moines » ou « Château de la Roche-aux-Moines ».

Le tribunal administratif de Nantes rejette sa requête en considérant que :

« En inscrivant un bien immobilier à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, l'Etat agit dans le cadre de la protection du patrimoine architectural et artistique ; que l'appellation retenue pour un bâtiment n'a pour autre but que de le désigner dans ce cadre précis de l'intervention de l'Etat ; que, dans ces conditions, à supposer même que cette appellation soit, ainsi que le soutient la requérante, erronée et fautive, il n'existe pas de lien de causalité direct et certain entre la décision retenant cette appellation et le préjudice sus-évoqué ; qu'ainsi, la requérante n'est pas fondée à demander que la responsabilité de l'Etat soit engagée. »

T.A. Nantes, 12 octobre 1995, S.C.I. « Madame Laroche » c/ Préfet de la région des pays de Loire, req. n° 924779.

- La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ouvre expressément la possibilité d'octroyer une indemnité au propriétaire d'un monument historique classé d'office, sous réserve qu'il résulte des servitudes et obligations imposées « une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain » (art. 5, al. 2). Elle ne prévoit pas, en revanche, de mesure similaire pour l'inscription. Vainement, les intéressés pourraient-ils en contester la légalité en alléguant « la circonstance (qu'elle) compromettrait des intérêts économiques », le Conseil d'Etat ayant précisé que, sur ce point, le juge administratif ne contrôlait que l'existence d'un intérêt d'art ou d'histoire suffisant pour justifier l'inscription (C.E., 26 mai 1995, ministre de la Culture et de la Francophonie, req. n° 163339). Il ne reste donc plus aux propriétaires, s'ils estiment être victimes d'un préjudice, qu'à rechercher la responsabilité de la puissance publique sur le fondement de la faute.

L'originalité de cette décision résulte de la nature du préjudice invoqué – dénomination d'histoire préjudiciable à une appellation viticole –, la solution retenue étant classique au regard de la jurisprudence en matière de réparation des dommages imputables à une faute – simple – de l'Etat.

Site classé – Pouvoir de l'autorité administrative – Classement des parcelles contribuant à la sauvegarde du site – Pouvoir juridictionnel (contrôle normal) – Insuffisance de l'instruction – Nécessité d'une visite sur les lieux.

Un décret classant un site était contesté aux motifs que son champ d'application étendait le classement à des parcelles attenantes au site proprement dit. Le juge administratif, exerçant un contrôle normal, reconnaît la légalité du classement dans son principe mais, pour juger de l'espèce, considère qu'une visite sur les lieux s'impose eu égard à l'insuffisance de l'instruction.

« Considérant que les dispositions des articles 4 et 5 de la loi du 2 mai 1930 modifiée confèrent à l'autorité administrative le pouvoir de classer non seulement les terrains qui présentent en eux-mêmes, aux points de vue historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général, mais aussi, dans la mesure où la nature du site le justifie, les parcelles qui contribuent à la sauvegarde de ces sites ;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'apprécier les inconvénients qui résultent du classement d'un site pour les propriétaires et les collectivités publiques intéressées ;

Que l'état de l'instruction ne permet pas au Conseil d'Etat de décider en fait si pouvaient être légalement compris dans le classement opéré par le décret attaqué les terrains formant la basse vallée de la Clarée et, parmi eux, ceux nécessaires à l'aménagement d'une route d'accès au tunnel sous l'Echelle ; qu'il y a lieu, dès lors, dans les circonstances de l'affaire, de décider qu'il sera procédé, avant dire droit, à une visite des lieux en présence des parties ou elles dûment appelées. »

C.E., 30 juin 1995, Syndicat mixte d'études pour le tunnel de Montgenèvre et autres, req. n° 141915 et 141916.

- L'arrêt avant dire droit présente un intérêt juridique au double point de vue de l'appréciation de la légalité interne du classement d'un site en vertu des articles 4 et 5 de la loi du 2 mai 1930, d'une part ; de l'étendue et des modalités du contrôle juridictionnel, d'autre part. En l'espèce, était contestée la légalité du décret du 31 juillet 1992 portant classement parmi les sites du département des Hautes-Alpes du site de la Clarée en tant qu'il a inclus dans le périmètre du classement la basse vallée de la Clarée, à titre principal et, subsidiairement, la partie du fond de cette vallée nécessaire à l'aménagement projeté de la route d'accès au tunnel sous l'Echelle. Il revenait donc à la Haute Juridiction d'apprécier le champ d'application de l'article 4 conférant à l'autorité administrative le pouvoir de classer à l'inventaire des terrains qui présentent un intérêt général du point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (étrangement, le Conseil d'Etat ne mentionne pas le caractère artistique dans son considérant), précisant ainsi la notion juridique de site et monument naturels. Originellement, seuls des monuments ou sites isolés, ponctuels et de faible étendue (un arbre, un rocher, une cascade) faisaient légalement l'objet d'un classement, puis à la faveur d'une évolution de la pratique administrative, le juge administratif a élargi la protection en consacrant la notion de « site étendu » (C.E., 2 mai 1975, Dame Ebri, *Rec.*, p. 280 ; *A.J.D.A.* 1975, p. 311, concl. G. Guillaume, *Dr. adm.* 1975, n° 220 : massif de la Clape composé de garrigues, forêts et vignobles de 8 000 hectares. Voir aussi C.E., 4 avril 1990, Commune de Saint-Antonin-sur-Bayon, *L.P.A.*, 16 janvier 1991, n° 7, p. 9) et en assimilant

aux sites protégés les « parcelles qui contribuent à leur sauvegarde » tant pour les sites inscrits (C.E., 13 mars 1970, Dame Benoist d'Anthenay, *Rec.*, p. 182 ; *A.J.D.A.* 1970, p. 223, note Denoix de Saint-Marc et Labetoulle ; *R.D.P.* 1971, p. 224, note M. Waline) que pour les sites classés (C.E., 10 octobre 1973, S.C.I. L'Ajaccienne et S.C.I. du 27-29, rue Molitor, *Dr. adm.* 1973, n° 324). En l'espèce, le juge administratif confirme son pouvoir de définir les parcelles présentant un intérêt général en elle-même comme celles qui contribuent à la sauvegarde du site (théorie du joyau et de l'écrin).

Conformément à une jurisprudence classique en la matière, le juge administratif exerce un contrôle normal (C.E., 19 mars 1948, Société Passy-Mont-Blanc, *Rec.*, p. 140) et apprécie donc si la mesure de classement du site de la Clarée répond aux critères légaux sans faire application de la théorie du bilan. C'est en effet à la loi qu'il appartient de définir le régime juridique du classement, et non au décret de classement comme en matière de contrôle des prescriptions d'une zone de protection de l'article 17 de ladite loi. Ce dernier justifie alors l'application de la théorie du bilan (C.E., 8 juillet 1977, Dame Rié, *J.C.P.* 1979, II, 19173, à propos du site de Talmont), sauf lorsqu'est en cause la légalité d'une déclaration d'utilité publique d'une expropriation entrant dans le champ d'application de l'alinéa 4 de l'article 4 (C.E., 23 juillet 1974, Gaulier, *Rec.*, p. 453 ; *A.J.P.I.* 1975, p. 306, conclusions Morisot ; 22 décembre 1976, Lejeune, *R.D.P.* n° 2, 1977, p. 891). En l'espèce, le Conseil d'Etat confirme sa jurisprudence traditionnelle, rappelée explicitement de manière récente (C.E., 19 mars 1993, Commune de Loyettes, req. n° 127395 ; 18 février 1994, Association des propriétaires de terrains à vocation de loisirs de l'île de Ré, req. n° 120767) et, ce faisant, met un terme à l'incertitude introduite par l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 novembre 1985, Commune de Chamonix-Mont-Blanc (*Rec.*, p. 348 ; *R.J.E.* 4/1986, p. 463) dans lequel le juge administratif, s'il ne faisait pas état de la formule rituelle de la jurisprudence Ville nouvelle Est, mettait en œuvre une méthode globale en se référant à l'intérêt touristique du site (J. Untermaier, « De la compensation comme principe général du droit et de l'implantation de télé-sièges en site classé », *R.J.E.* 4/1986, p. 396-399).

Néanmoins, eu égard à l'insuffisance de l'état de l'instruction, le Conseil d'Etat estime ne pas être en mesure d'opérer une qualification juridique des faits pertinente ; en l'occurrence d'apprécier si le site de la Clarée, en réalité, est de nature à justifier le classement du site au regard de l'article 4 de la loi du 2 mai 1930. Une visite des lieux par la 6^e sous-section du contentieux, en présence des parties (Syndicat mixte d'études pour le tunnel de Montgenèvre et Comité pour le désenclavement et le développement touristique de la vallée de Nevache), est alors décidée, avant dire droit, dont il sera dressé procès-verbal à peine de nullité (C.E., 21 janvier 1881, Compagnie du Paris-Orléans, *Rec.*, p. 101). Si cette mesure d'instruction contradictoire n'est pas inédite en matière d'expropriation (art. R. 13-26 du Code de l'expropriation), de travaux publics, d'urbanisme et de contraventions de grande voirie, il est remarquable que le juge en éprouve la nécessité en matière d'environnement, conformément à une jurisprudence bien établie (C.E., 13 mars 1970, Dame Benoist d'Anthenay, préc. ; T.A. Grenoble, 6 juin 1973, Dame Bosvy, *J.C.P.* 1974, n° 17658 ; C.E. 2 mai 1975, Dame Ebri, préc. ; 17 novembre 1976, Consorts Lemarchand, *R.D.P.* 1977, p. 885 ; 19 octobre 1979, Association pour la sauvegarde du pays de Rhuys, *A.J.* 1980, p. 110 ; 10 juillet 1981, Mathis, *R.D.P.* 1982, p. 510).

La visite sur les lieux a été diligentée les 14 et 15 septembre 1995. Statuant au fond, le Conseil d'Etat admet la légalité de l'arrêté de classement en considérant que :

« La basse vallée de la Clarée (...) constitue un paysage homogène enserré sur ses deux côtés par des montagnes se rattachant aux massifs de la haute vallée et de la vallée étroite, parsemé de bois, de caractère exclusivement rural, dépourvu de toute construction en dehors des villages et parcouru sur toute sa longueur par la rivière, qui a conservé son caractère naturel ; qu'il présente ainsi, contrairement à ce que soutiennent les requérants, un caractère pittoresque qui rend sa préservation d'intérêt général. »

C.E., 19 janvier 1996, Syndicat mixte d'études pour le tunnel de Montgenèvre et autres, req. n° 141915 et 141916.

Philippe BILLET, Eric NAIM-GESBERT *
et Jean UNTERMAIER,
Institut de droit de l'environnement de Lyon.

PROTECTION DE LA NATURE

Arrêté de biotope – Conditions de mise en œuvre de la protection – Erreur manifeste d'appréciation (non).

Le préfet de l'Ain a délimité, dans le marais des Bidonnes, près de Divonnes-les-Bains, dans le pays de Gex, une zone de protection des biotopes à l'intérieur de laquelle ont été interdites ou soumises à autorisation préalable plusieurs activités exercées par les agriculteurs riverains. C'est ainsi qu'un régime d'autorisation préalable a été étendu au défrichement et aux coupes d'arbres dans leur ensemble. Un agriculteur prétendait obtenir l'annulation de cet arrêté en alléguant, entre autres, que les restrictions ainsi imposées aux activités agricoles étaient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

Le tribunal administratif de Lyon rejette sa demande en considérant que :

« Le marais abrite plusieurs espèces de plantes et d'insectes visées dans les listes établies par application des articles L. 211-2 et R. 211-1 du Code rural (...). Il résulte des pièces du dossier et notamment de l'étude réalisée par l'Association gessienne de protection de la nature et le Fonds mondial pour la nature, que plusieurs zones de marais du pays de Gex qui présentaient des biotopes d'un grand intérêt écologique ont disparu ou sont d'ores et déjà appelées à disparaître en raison des campagnes d'assèchement et de drainage qui ont accompagné l'urbanisation des secteurs proches, les changements profonds intervenus dans les techniques agricoles et la promotion des activités touristiques dans cette région (...). Le requérant n'établit pas qu'en décidant, par ces motifs, d'adopter des mesures permettant de préserver le milieu biologique constitué par le marais de Bidonnes, qui demeure l'un des derniers biotopes de cette nature dans le pays de Gex, le préfet de l'Ain ait commis une erreur manifeste d'appréciation. »

T.A. Lyon, 27 septembre 1995, Deharte, req. n° 9500621.

* Pour les observations sous C.E., 30 juin 1995, Syndicat mixte d'études pour le tunnel de Montgenèvre et autres.